



---

## **La venganza de los no comerciables: Competencia doméstica en México desde la adopción del TLCAN**

Pascual García Alba\*

Documento de Trabajo  
*Working Paper*

EGAP-2006-12

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

\*EGAP, Calle del Puente 222, Col. Ejidos de Huipulco, 14380 Tlalpan, México, DF, MÉXICO  
E-mail: [garcia.alba@itesm.mx](mailto:garcia.alba@itesm.mx)

## **LA VENGANZA DE LOS NO COMERCIABLES: COMPETENCIA DOMESTICA EN MÉXICO DESDE LA ADOPCIÓN DEL TLCAN**

**Pascual García Alba Iduñate**

Por sus éxitos y sus fracasos, la experiencia mexicana es relevante para países que pretenden efectuar reformas, en especial de su comercio exterior. Esa experiencia es valiosa porque muestra claramente lo que no debe hacerse. La experiencia mexicana es prueba irrefutable de que la apertura comercial no es suficiente para superar los problemas de una economía. Hay tareas igualmente importantes que deben ser acometidas al mismo tiempo. Estas pasan por la apertura al sector privado de actividades reservadas al Estado. Pero esa apertura debe ser acompañada de acciones complementarias. La etapa fácil de las reformas es la privatización, luego viene lo difícil: asegurar la competencia y el acceso abierto a esas actividades, en casos de monopolio natural, de externalidades, de economías de red; y que si se dejan sin atender, terminarán por propiciar abusos de poder de mercado, estancamiento (los monopolios frenan la producción para aumentar precios), y mermas en la distribución del ingreso (pues si los monopolios públicos simplemente se convierten en monopolios privados, muchos tendrán que pagar precios excesivos, en beneficio de unos cuantos).

En lo que sigue se revisará a grandes rasgos la experiencia mexicana. Se mostrará que lo alcanzado deja mucho que desear. Que la apertura comercial si bien es condición necesaria, es claramente insuficiente para que un país como México, en algún tiempo considerado como modelo a seguir por otros países en desarrollo, retome su senda de crecimiento, la cual si acaso parece cada vez más difícil de retomar. Luego se argumentará que las dificultades se hallan en el fracaso para acompañar la apertura comercial del país con reformas sectoriales bien planteadas y ejecutadas, para que la apertura del comercio exterior no se vea aquejada por una falta de competitividad en los mercados internacionales, debida a problemas de productividad en el sector de bienes no comerciables con el exterior, como lo son el transporte doméstico, la electricidad, los servicios financieros a pequeños y medianos usuarios del crédito (los grandes tienen acceso al capital internacional) y, muy importante en la actualidad, los servicios de telecomunicaciones para aprovechar las ventajas de la nueva economía de la información.

En diversos países, la apertura comercial suele verse derrotada en sus propósitos ante la permanencia de monopolios y otras ineficiencias en sectores de bienes no comerciables con el exterior y que significan, ante la apertura, un encarecimiento de esos bienes respecto de las mercancías comerciables en los mercados internacionales, pues el precio de éstas sí queda sujeto a la disciplina del comercio con el mundo. Se está, en esas circunstancias, ante una apreciación *de facto* del tipo de cambio real (precio de los no comerciales entre precio de los comerciales) que elimina la competitividad de los productores nacionales. Difícilmente podrán competir con los del exterior, si deben pagar precios exorbitantes por financiamiento, transporte, telecomunicaciones, electricidad, y demás insumos que por sus características sólo pueden ser adquiridos en el país.

Para este ensayo se han escogido, para su discusión, diversos sectores de la economía mexicana, que sirven para ilustrar los puntos anteriores. Se trata de servicios de uso generalizado por el aparato productivo que no son comerciables con el exterior, y que tienen amplias repercusiones en la productividad y competitividad de toda la economía, y que además han sido objeto de reformas en tiempos recientes. Antes se analizará brevemente la evolución general de la economía mexicana a partir de la apertura comercial y las privatizaciones. En un trabajo como el presente, el tratamiento de los temas no puede ser exhaustivo, pero se buscará hacer la descripción necesaria y proveer de la información suficiente para apoyar la hipótesis arriba establecida de que no basta la apertura comercial, para alcanzar los fines del desarrollo. Que se deben también modernizar los aspectos internos de la economía, y que estas reformas pueden o no estar bien hechas.

## **1. INTRODUCCION**

México realizó reformas modernizadoras de su economía desde mediados de los ochenta. En ese entonces comenzó un proceso de apertura unilateral de su comercio con el exterior, es decir, sin inicialmente negociar que otros países en reciprocidad facilitaran el acceso de las exportaciones mexicanas a su mercado. Este proceso culminó cuando a principios de 1994 entró en vigor el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN, o Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Para entonces México había efectuado diversas reformas para modernizar su economía, en especial la privatización de Teléfonos de México, el entonces monopolio estatal de las telecomunicaciones; la reprivatización de la banca comercial, que había sido expropiada en 1982, cuando el país enfrentó una crisis cambiaria, de la que la administración de entonces culpó a los banqueros; la privatización de las dos principales líneas aérea mexicanas, que en conjunto representaban alrededor del ochenta por ciento de los vuelos domésticos; y la desregulación a nivel federal del auto transporte carretero. Asimismo, mediante la Ley del Servicio Eléctrico de 1992, permitió la generación de energía eléctrica por particulares, mediante modalidades restringidas, contempladas en la propia legislación.

México fue así pionero de diversos programas de reforma económica, sobre todo entre los países en desarrollo. Por ejemplo, la privatización de las telecomunicaciones en México fue tan sólo seis años posterior a la de British Telecom en Inglaterra (1984). Si bien Chile comenzó sus programas de modernización antes que México (de hecho antes que Inglaterra), debió rectificar diversos fracasos en sus primeros esfuerzos privatizadores, en lo que consistió en una re-estatización, para privatizar de nuevo, sobre bases más sólidas y menos bajo la teoría que parece haber inspirado la primera etapa de reformas y que terminó en la peor crisis reciente de ese país: la de que basta privatizar y desregular todas las industrias, para que todo funcione bien. México incurrió en algunos de los errores de la primera privatización chilena, y no prestó atención a las enseñanzas de la experiencia inglesa, país que al privatizar sectores críticos, se cuidó de modernizar su regulación, no de desaparecerla, como en buena medida sucedió en México.

Asimismo, la economía mexicana inició (desde mediados de los ochenta) una apertura comercial unilateral, años antes de iniciar negociaciones con Estados Unidos y Canadá, que llevarían a la firma del TLCAN en 1993, tratado que entró en vigor al inicio del año siguiente. Como para cuando el tratado se firmó, México era una de las economías más abiertas del mundo al comercio internacional (aunque ante la apertura que realizaron con posterioridad diversos países, esta

posición ya no sea tan clara), es relevante incluir comparaciones con periodos anteriores. Se tomarán por ello datos desde 1981. Como se observa en el Cuadro 1, el producto interno bruto por habitante ha permanecido casi estancado en los últimos veinticinco años. La llamada década perdida, no sólo para México sino para la mayoría de los países de Latinoamérica, parece, en el caso de este país, haberse extendido más allá de los ochenta, sin que sea claro que se haya retomado el crecimiento económico sostenido. Además, el ingreso está peor distribuido, como lo muestra el coeficiente de Gini también reportado en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**PIB Percápita y Distribución del Ingreso**

AÑO	PIB PERCÁPITA (ÍNDICE 1980=100)	GINI DEL INGRESO
1981	100.0	n. d.
1984	92.1	0.4292
1989	88.3	0.4694
1992	94.5	0.4749
1996	92.4	0.4558
2000	107.7	0.4811
2002	105.5	0.4541
2004	108.8	0.4600

Fuente: INEGI, *Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares*, diversos años.

Los defensores de las reformas efectuadas señalan que sus efectos poco satisfactorios a nivel global de la economía, se deben a que fueron incompletas, y ante el mayor avance de las privatizaciones en otros países, México ha perdido competitividad. Habría así una especie de carrera a ver quién privatiza más rápido (y no quién privatiza mejor). Este enfoque adolece de dos defectos.

Por una parte, cuando México firmó el TLCAN, aún era considerado como pionero en la adopción de reformas modernizadoras, es decir, todavía iba adelante de muchos países en esa supuesta carrera. No obstante, el año de la apertura comercial, 1994, fue seguido por el peor año de desempeño económico del país. México enfrentó a finales de 1994 y buena parte de 1995, una severa crisis, que incluyó una gran devaluación cambiaria, y la recesión más profunda desde la Gran Depresión de los treinta. En 1995 el producto per cápita se contrajo en cerca de ocho por ciento. El peso sufrió una devaluación acumulada en unos cuantos meses de más del cien por ciento.

Para superar la crisis México tuvo la suerte de contar con una línea de crédito, que finalmente sólo se utilizó parcialmente, de 50 billones de dólares por parte del gobierno de los Estados Unidos y diversos organismos internacionales, y que permitió mitigar los efectos de la crisis y acotar los daños de la pérdida de confianza en el gobierno y la economía mexicana. El punto aquí es que no se puede achacar la crisis a un supuesto rezago relativo de México en sus reformas, pues la crisis se dio cuando el país aún era considerado un pionero del movimiento reformador a nivel mundial.

Por otra parte, quienes afirman que los problemas de México, en especial la crisis de mediados de los noventa, se deben únicamente a que las reformas fueron incompletas, pasan por alto los

errores cometidos en la política macroeconómica, en especial las medidas cambiarias y de regulación financiera. México acompañó su proceso de apertura con un programa de estabilización que utilizó al tipo de cambio como ancla nominal para moderar las expectativas inflacionarias en la formación de precios, después de que en 1988, la inflación había rebasado durante algunos meses el cien por ciento a tasa anual. La fijación del tipo de cambio fue parte de una concertación entre gobierno, productores y trabajadores para reducir los montos de las revisiones salariales y de precios.

Pero la negociación se hizo costumbre y la fijación de precios concertada se volvió un ritual, con lo que la revaluación del tipo de cambio real se volvió explosiva, al convertirse en la única variable que no se ajustaba, pues en la concertación todos lograban un aumento de sus respectivos precios o salarios. El gobierno, ante los compromisos asumidos, se vio afectado por una gran inmovilidad que le llevó a postergar lo inevitable. Cuando hubo que soltar el tipo de cambio, la presión acumulada era mucha. La crisis se agravó por el propósito de no afectar a los bancos, que ante la ausencia de regulación y supervisión de la autoridad, habían asumido riesgos crediticios enormes, que los hacían altamente vulnerables a la devaluación y a las alzas de las tasas de interés; medidas que por otro lado se requerían para enfrentar la inminente crisis.

Quienes ven el origen de todos los problemas de la economía mexicana en una privatización lenta e incompleta fallan entonces en dos direcciones. La primera: los problemas comenzaron antes de que el impulso reformador de México se agotara, y el país era puesto de ejemplo a otros países en desarrollo en lo referente a este tipo de reformas. La segunda: ha habido problemas serios en la conducción de la política cambiaria y en la regulación bancaria. Pero más allá de estas argumentaciones, es preciso enfatizar el hecho de que la crisis fue resultado de una serie de errores en el manejo de la política macroeconómica (apreciación cambiaria, regulación bancaria ineficiente, etc.), no de la apertura comercial en el marco del TLCAN. Ello porque desde el otro lado del espectro ideológico, algunos oponentes a la apertura han tendido equivocadamente a relacionarla con la crisis. Para evitar estos problemas y las posibles presiones para que se revierta la apertura al comercio internacional, es importante que al abrir sus economías al comercio exterior, los países lo hagan en el marco de una política macroeconómica solvente, para que luego no se corra el riesgo de desprestigiar la apertura por efectos que le son ajenos, como la sobrevaluación cambiaria y el manejo equívoco de las demás políticas macroeconómicas.

## **2. LOS CAMBIO ESTRUCTURALES**

La poca eficacia de la apertura comercial en general, y del TLCAN en particular, para mejorar el desempeño de la economía mexicana, se debió a que no se tomaron medidas concomitantes que fortalecieran la productividad y la competitividad de la economía mexicana. Y algunas de las medidas que se tomaron no produjeron los resultados previstos, debido a errores en su concepción e implantación. En este apartado se discuten algunas de estas reformas.

### **A. Las telecomunicaciones**

México privatizó en 1990 Teléfonos de México, con lo que puso fin al monopolio estatal de las telecomunicaciones. A la empresa privatizada se le otorgó contractualmente el monopolio de la larga distancia por seis años y, *de facto*, el del servicio local por más tiempo, pues la primera

concesión a un competidor en este servicio se dio hasta 1999, nueve años después de la privatización de TELMEX. En telefonía celular (a través de una compañía relacionada), se le otorgó una concesión para operar en cada una de las nueve regiones en que se dividió el país para ese propósito. En cada región se dio inicialmente una concesión adicional, a un competidor de TELMEX; por lo general uno distinto para cada región. La posibilidad de operar en todo el país le dio una ventaja muy importante a TELMEX frente a sus competidores<sup>1</sup>. No obstante la apertura, TELMEX conserva posiciones absolutamente dominantes en los diversos mercados de telecomunicaciones. Su participación en el servicio local de telefonía básica sigue siendo cercana al cien por ciento y en larga distancia al 80 por ciento. En celular a través de la empresa relacionada América Móvil<sup>2</sup>, atiende un porcentaje similar del mercado.

El monopolio mexicano de las telecomunicaciones fue privatizado como empresa integrada. La reforma mexicana se asemeja entonces más al esquema inglés, que privatizó BT (British Telecom) como empresa integrada, que al esquema de separación estructural que siguieron los Estados Unidos con la desintegración del monopolio de ATT, efectuada en 1984 por orden del poder judicial de ese país, a instancias del Departamento de Justicia. Por ese motivo, la comparación de la experiencia mexicana con la inglesa resulta ilustradora. A partir de la privatización el crecimiento de las telecomunicaciones en México ha sido muy importante. El PIB de ese sector se ha multiplicado por siete entre 1988 y 2004. Al mismo tiempo, el índice de precios al consumidor correspondiente a ese sector decreció en menos de uno por ciento en pesos constantes, lo que muestra que los precios reales de las telecomunicaciones se han mantenido prácticamente invariables en el lapso considerado, no obstante una reducción de ese índice a partir de 1996, cuando inició una competencia incipiente en el sector. Cuando se compara esta evolución con la de otros países, la experiencia mexicana no parece satisfactoria.

El cuadro 2 muestra, al lado de la evolución de precios en México, la de Inglaterra. Una diferencia entre la reforma en Inglaterra y en México, es que mientras en ese país, al privatizar se creó un ente regulador eficaz y moderno, en México la regulación ha sido casi inexistente, y la empresa dominante ha detenido los proyectos de reforma legal para hacer eficaz esa regulación. Con éxito ante los tribunales se ha defendido de las demandas en su contra por prácticas monopólicas. La declaratoria, por parte de la Comisión Federal de Competencia, de que TELMEX posee poder sustancial en diversos mercados de telefonía, necesaria para que la Comisión Federal de Telecomunicaciones sujete a la empresa a una regulación asimétrica de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones, ha estado congelada en los tribunales del país por ya casi una década. El que en Inglaterra (como en otros países) los precios hayan caído más que en México refleja el que en ese país la OFTEL (Office of Telecommunications), le ha impuesto a BT, *price caps* o topes de precios con reducciones reales de los mismos, por aumentos en cambios de productividad, del orden del siete por ciento al año. En México las reducciones correspondientes han sido sólo de 1.11 por ciento.

El precio de las telecomunicaciones en todo el mundo tiende a disminuir, por razones tecnológicas y de desregulación y, en los países de mayor éxito en sus reformas, debido al aumento de la competencia. Lo importante no es tanto que los precios reales no suban, sino que

---

<sup>1</sup> A menos que se especifique lo contrario, en lo que sigue me referiré a TELMEX como el grupo de interés que controla esta empresa, y no necesariamente a la empresa misma.

<sup>2</sup> Esta empresa es a su vez controladora de Radio Móvil Dipsa, que comercializa los celulares TELCEL.

decaigan en términos competitivos con otros países. En buena medida, la reducción de los precios de los servicios de telefonía fija prestados por TELMEX han bajado gracias a la desgravación del impuesto telefónico que representaba alrededor del 29 por ciento de la facturación de TELMEX. Al privatizar la empresa, el gobierno le permitió acreditar contra inversiones hasta el 65 por ciento del impuesto mencionado, en lo que consistió en una desgravación de casi 19 por ciento<sup>3</sup>.

Según un antiguo comisionado de la COFETEL (Hibert, 2004), el precio promedio de la canasta de servicios prestados por TELMEX se redujo, entre que inició la competencia en 1996 y 2003, en 16 por ciento en términos reales. Ello significaría que los precios cobrados por TELMEX eran en 2003 superiores a los que cobraba hace trece años, cuando era una empresa pública. La reducción de precios al usuario no la ha efectuado la empresa, sino el gobierno. En términos netos de impuestos indirectos, la empresa sigue cobrando casi los mismos precios que antes de su privatización, en términos reales. Sin embargo, debe señalarse que la calidad del servicio es ahora mucho mayor. Cuando TELMEX era una empresa pública, había que esperar meses y hasta años para adquirir una línea telefónica nueva, ahora sólo hay que esperar unos cuantos días.

**Cuadro 2**  
**Crecimiento y Precios del Sector Telecomunicaciones**

AÑO	VALOR AGREGADO	INPC A PRECIOS CONSTANTES	
		MEXICO	INGLATERRA
1988	100	100	100
1996	271.1	120.2	78.6
2003	625.7	104.0	60.5
2004		99.3	59.3
AUMENTO %		-0.7	-40.7

Fuentes: UK National Statistics y Banxico.

Analistas independientes y organismos internacionales coinciden en que los precios de las telecomunicaciones en México son elevados, debido a falta de competencia. Estas posiciones son contradichas por los representantes de la empresa, además de los propios reguladores del sector de las telecomunicaciones en el país. Esta confluencia de puntos de vista entre regulador y regulado, en contraposición de las versiones independientes mayoritarias, es común en México (de hecho en todo el mundo), y no sólo en el caso de las telecomunicaciones. En sentido contrario, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que la telefonía básica es sustancialmente más cara en México que en los demás países miembros de esa organización (OCDE, 2005). En especial, sus precios para el servicio comercial son 96 por ciento mayores que los de Estados Unidos y 71 por ciento mayores que los del promedio de la OCDE (véase Cuadro 3). Asimismo, según la correduría Bears Stearns, México tiene las tarifas más altas de América Latina en los servicios residencial y comercial (Barrientos y López 2003).

<sup>3</sup> Posteriormente el impuesto telefónico fue cambiado por un impuesto especial a la producción y servicios de 10 por ciento. Es decir, la desgravación no se condicionó ya a la inversión.

No obstante la coincidencia entre los analistas independientes, COFETEL mantiene una posición opuesta. Su presidente afirma que es un “mito” que las tarifas telefónicas en México estén entre las más caras del mundo. Esto contradice a diversos estudios independientes, como el del Foro Económico Mundial, que sitúa a México entre los once países más caros de una lista de 82 (Osterroth, 2003). Para COFETEL, los servicios en México son más baratos que en Estados Unidos, y afirma que el estudio de la OCDE arroja resultados diferentes a los suyos porque, entre otras razones, corrige por poder de compra de las monedas, sin argumentar en contra de esa metodología.

Los servicios de TELMEX se prestan en México, no en Estados Unidos. Si TELMEX pagara los salarios de aquel país sus balances serían distintos. Otro elemento que hace dudar del significado de las estimaciones de COFETEL es que TELMEX tiene rendimientos reales en proporción a sus activos varias veces mayores que los de casi cualquier compañía telefónica del mundo, incluyendo a las de Estados Unidos, país donde se está generando la tecnología moderna, responsable del crecimiento explosivo del sector en todo el mundo. Parece dudoso al menos que la rentabilidad de las inversiones de TELMEX pudiera ser del doble y hasta el triple que la de las empresas de aquel país, si realmente sus precios por servicios equivalentes fueran más bajos. Cabe señalar que los cálculos de la COFETEL se basan en llamadas de seis minutos de duración, cuando una llamada típica dura alrededor de tres minutos (sin considerar las conexiones a Internet que suben el promedio de duración). Como en México las llamadas locales de telefonía fija se cobran por llamada y no por duración, los cálculos de precios de COFETEL para México podrían estar sesgados significativamente a la baja (alrededor de 50 por ciento).

**Cuadro 3**  
**Comparativo de Precios de la Telefonía Básica, Agosto 2004**  
**(Costo Anual en USD, Incluye Impuesto)**

	COMERCIAL (USD PPP)	RESIDENCIAL* (USD PPP)
MEXICO	1643.64	932.23
PROMEDIO OCDE	960.47	629.09
ESTADOS UNIDOS	836.59	637.69

\* Incluye llamadas internacionales y llamadas a redes celulares

Fuente: OCDE

Otro hecho que hace dudar de que la telefonía en México sea barata, es el de la cobertura. TELMEX tiene capacidad para cubrir prácticamente cualquier demanda de servicios básicos. Sin embargo la cobertura efectiva de estos servicios en México, no obstante los avances recientes, se ha quedado muy rezagada respecto de otros países, incluso de menor desarrollo económico relativo. Lo anterior no checa con la aseveración de que los servicios sean más baratos en el país, pues la cobertura y sus aumentos en México son muy menores, en comparación con los registrados en países de nivel similar de desarrollo.

En México esa cobertura, medida en líneas por cada cien habitantes, es significativamente menor que en Colombia, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, pero sólo ligeramente mayor, en términos relativos, que en Perú y Venezuela. El caso de Brasil es ilustrativo. En 1990 ese país y México tenían una penetración similar. Ahora la de Brasil es un tercio mayor que la de México, no obstante que ese país privatizó ocho años después. Una diferencia relevante en este contexto es



que Brasil dividió el monopolio de las telecomunicaciones antes de privatizarlo, para asegurar una mayor competencia y una menor necesidad de regulación posterior. En la Privatización de TELMEX, el asunto de la competencia nunca fue un factor importante en la toma de decisiones.

## **B. Banca Comercial**

Los bancos mexicanos habían estado, hasta antes de su privatización (o más bien reprivatización, pues antes de la expropiación bancaria de 1982, la banca comercial mexicana siempre había estado primordialmente en manos privadas) sujetos a una ineficiente y pesada carga regulatoria. A los bancos se les imponían requisitos que incidían directamente en su operación, como reservas elevadas, las que se utilizaban para financiar gasto gubernamental, así como cajones selectivos de crédito, instrumento mediante el cual se les imponía la obligación de prestar determinados porcentajes de su cartera a sectores específicos, así como la obligación de conceder trato preferencial a ciertos deudores. También se utilizaban muy activamente los requerimientos de reserva con propósitos de estabilización macroeconómica.

Hacia finales de los ochenta estos controles habían alcanzado grados extremos, cuando como parte del programa de estabilización de precios llamado Pacto de Solidaridad Económica, los requerimientos de reserva en el margen rebasaron el 100 por ciento de los aumentos de la cartera crediticia. Pero luego, sólo unos meses después de la entrada en vigor del Pacto, y con anterioridad al arranque de la privatización bancaria, se eliminaron súbitamente casi todos los controles que existían sobre la banca. Entre los encargados de la política bancaria y de la privatización de los bancos comenzó a imperar la idea de que los mercados se regulan mejor solos. Incluso las normas que prevalecieron fueron aplicadas de manera poco estricta, una vez que los bancos fueron privatizados.

La regulación debe desempeñar un papel importante en los bancos (véase Dewatripont y Tirole, 1994). No se trata de una regulación como la que existía antes en México, que les indicaba a los bancos cuánto y a quién prestar, y en qué condiciones, sino de reglas de comportamiento. Los bancos manejan no sólo el dinero de sus accionistas, sino también el de sus clientes, lo que en ausencia de una regulación prudencial eficaz, lleva a peligros de riesgo moral, consistentes en que, en caso de resultados poco favorables, los bancos asuman demasiados riesgos en su asignación de créditos.

También existe el problema de deficiencias de la información de los depositantes pequeños, que no tienen los recursos necesarios para monitorear el comportamiento y la solvencia de los bancos. Están también los riesgos de contagio de las quiebras bancarias; en un contexto de externalidades importantes, pues el resto del país no puede funcionar adecuadamente en ausencia de un sistema de pagos confiable, en el que los bancos desempeñan funciones imprescindibles. Por último está el incentivo a asumir riesgos excesivos, proveniente del seguro de los depósitos (formal o implícito) y la percepción de que el gobierno no dejará quebrar bancos grandes (con el conocido argumento de *too big to fail*).

El problema de una regulación ineficiente se complicó más por la manera poco transparente en que se privatizaron los bancos. Si los bancos son adquiridos mediante el endeudamiento de los accionistas principales o de control, el incentivo a asumir riesgos excesivos se multiplica, sobre

todo si las tasas de interés son altas. Gil Díaz y Carstens (1997) señalan que: “Varios bancos fueron comprados sin que sus nuevos dueños procedieran a su adecuada capitalización, debido a que los accionistas a menudo apalancaron su adquisición de acciones, a veces con préstamos concedidos por los propios bancos que habían sido comprados”. De ser cierta esta afirmación del actual Secretario de Hacienda del país (en 2006), sería entonces claro que el proceso de privatización no fue conducido de conformidad con las reglas establecidas, pues el gobierno había ofrecido que se evitarían las ventas apalancadas de bancos, o como se decía entonces, que los bancos fueran comprados con “saliva”.

Las carteras crediticias habían comenzado a aumentar un par de años antes de la privatización, y como consecuencia de la desregulación bancaria, crecieron aceleradamente en los años siguientes, al tiempo que las normas eran insuficientes para asegurar la calidad de los créditos. La tasa de interés real aplicada por los bancos, de más de 30 por ciento, los hacía impagables. Sólo se obligaba a los bancos a reconocer como cartera en moratoria, para propósitos de cumplir con los requisitos de capitalización (8% de la cartera normal y un porcentaje de hasta 100 por ciento de la cartera vencida, en la medida que ésta debiera ser reconocida como pérdida), la parte que dejara de ser pagada, y no el monto total del crédito correspondiente, en contravención de las convenciones internacionales.

Así los bancos presentaban resultados muy buenos, sin que sus carteras valieran lo que sus balances expresaban. Lo único que tenían que hacer era seguir prestando a las empresas endeudadas, para que no tuvieran que dejar de pagar, y de esa manera no tener que registrar como créditos malos ni siquiera los retrasos en pagos. Por supuesto, el financiamiento para cubrir créditos impagables estaba prohibido. Pero como el dinero es fungible, bastaba con prestarles a sus deudores para otros gastos que, de otra suerte, financiarían con recursos propios, lo que liberaba recursos para “servir” los créditos, en un esquema insostenible a la larga. Mientras, podían seguir atrasando “el día del juicio final”, esperando que en el ínterin algo afortunado sucediera que los sacara del aprieto; lo que finalmente sucedió con el rescate bancario de 1995. Simultáneamente, la burbuja financiera seguía inflándose, hasta que terminó con una explosión de cuyos efectos el país tardará en recuperarse.

Los defensores de la privatización y los funcionarios bancarios de entonces, muchos de los cuales tuvieron alguna vinculación con las políticas que llevaron a la crisis del sistema bancario en 1995, sostienen que la causa de esa crisis fue la devaluación del peso en diciembre de 1994, con lo que confunden causa con efectos (Murillo 2002). Antes de la devaluación las autoridades ya habían intervenido tres bancos. El problema de los créditos impagables ya era evidente: El Barzón, la organización de deudores de la banca, se formó por lo menos tres años antes de la devaluación.

La fragilidad de los bancos en 1994 impidió que se tomaran oportunamente las medidas de política económica que los choques experimentados en aquel año de elecciones requerían (el asesinato de personajes políticos, en especial del candidato presidencial del partido mayoritario de entonces, junto con otros escándalos). Según Weintraub (2000), los encargados de la política sabían que un aumento de las tasas de interés para responder a las fugas de capital de ese año, tendría repercusiones fuertes sobre los bancos, habida cuenta de su vulnerabilidad por la baja calidad real de sus carteras. Cuando la situación se volvió insostenible, en diciembre de 1994, el

efecto sobre la economía de los ajustes adoptados fue mayúsculo, por el retraso para tomar las medidas inevitables, para no afectar a los bancos en fechas políticamente críticas. Para nadie es fácil aceptar errores, de ahí también la reticencia para actuar con oportunidad de los encargados de la política financiera del país. El papel de protagonista en la gestación de la crisis, más que de víctima, de la política bancaria es claro.

Si hubo una mala experiencia privatizadora fue la bancaria. Ni en sus propios términos fue un éxito (en su momento el gobierno anunció que el objeto principal era maximizar ingresos para aumentar el gasto social). La privatización de los bancos produjo ingresos al fisco de alrededor de 3.5 por ciento del PIB, pero el rescate bancario costó, sólo en términos fiscales, 20 por ciento del PIB. El costo para la sociedad será mucho mayor, debido al descarrilamiento de la confianza y a las pérdidas por el retraso de las inversiones (no es fácil volver a prestar a alguien que dejó de pagar en el pasado, por causas tal vez ajenas a su voluntad). Muchas familias perdieron su patrimonio y quedaron fuertemente endeudadas, y como no eran deudoras de la banca no fueron apoyadas por los programas gubernamentales de apoyo a deudores de la banca, los que de cualquier manera sólo produjeron un alivio parcial (no podía ser de otra manera). El impacto deberá ser absorbido por varias generaciones de mexicanos. A cambio de la privatización y desregulación bancarias, ahora la deuda pública real es mucho mayor, y tenemos una banca que casi no presta al sector productivo (excepto quizá a la construcción de viviendas, por el apoyo del gobierno a esta actividad). En la actualidad, después del rescate bancario, el crédito de la banca al sector productivo es de 9.5 por ciento del PIB, cuando antes de la privatización era de 14.8 por ciento.

**Cuadro 4**  
**Crédito Ortorgado por la Banca Comercial (% PIB)**

	Sector privado no bancario	Vivienda	Consumo	Gobierno
1981	12.1	0.5	1.0	1.3
1982	11.1	0.4	0.7	2.3
1990	14.8	1.7	1.8	2.4
1992	24.4	4.8	2.8	1.1
1994	35.0	6.5	3.2	1.2
1996	30.3	7.5	1.5	1.4
2000	13.8	4.1	0.7	3.5*
2004	9.5	n.d.	2.4	2.7*

\*Incluye cartera IPAB y certificados del rescate carretero

Fuentes: Banxico e INEGI

Para los banqueros la crisis quedó atrás. Los antiguos accionistas principales de los bancos más grandes vendieron su participación a bancos extranjeros, con grandes beneficios para ellos. Aunque en diversas ocasiones el gobierno les obligó a recapitalizar los bancos, el impacto de esas obligaciones sobre su situación patrimonial no parece cancelar los beneficios netos de haber adquirido los bancos en primer lugar. No se sabe de ningún banquero de los que adquirieron los bancos privatizados, que como consecuencia haya quedado en la calle, a pesar del fiasco bancario y de las cuantiosas pérdidas que produjo a la sociedad. A diferencia de otros países, como Chile, en que se prohibió que los dueños de bancos rescatados recibieran dividendos en

tanto no repusieran buena parte del costo del rescate (al recomparar la deuda impagable adquirida por el gobierno), y se quitó el control de los bancos principales a los antiguos dueños, en México estos inversionistas mantuvieron el control de sus bancos y nunca se les impidió recibir dividendos. Además que parte de los requisitos de capitalización los cumplieron subiendo al banco el capital de otros negocios relacionados con el mismo grupo financiero del banco respectivo. Lo que no parece claro es que efectivamente el capital que poseían antes de adquirir los bancos, se haya visto disminuido por su paso por la banca, cuando es una regla del capitalismo responsable, que el que hace un mal negocio, sufra las consecuencias.

Para los nuevos dueños de los bancos (de los importantes sólo Banorte sigue en manos de los mismos accionistas de control mexicanos), el negocio ha vuelto a ser muy rentable, gracias a los intereses que les paga el gobierno, y a los rendimientos que el mismo gobierno les paga por la adquisición de los créditos malos que el gobierno adquirió a través del antiguo FOBAPROA (hoy IPAB) como parte del rescate bancario. La alta rentabilidad de los bancos también es resultado de excesivos réditos por créditos al consumo, principalmente tarjetas de crédito, así como el encarecimiento de las comisiones por servicios bancarios, que además han bajado de calidad por el cierre de sucursales bancarias, que para aumentar su rentabilidad han efectuado los nuevos dueños de la banca.

El encarecimiento de las comisiones es negado por los banqueros con el asentimiento de los reguladores en el gobierno federal. No así el gobernador del Banco de México, quien manifestó que las comisiones de la banca mexicana eran excesivas. Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en 2005 el sector aumentó sus utilidades en 83 por ciento. De estas rentas, las comisiones representaban casi la cuarta parte del total (Ramírez Tamayo, 2006: 20). Una comparación con el sector en EUA es muy reveladora. Según SNL Financial, una consultaría financiera basado en el estado de Virginia, en 2004 las comisiones bancarias – cuyas aumentos recientes han provocado un contragolpe de activistas consumidores y presión regulatoria – representaban alrededor de siete por ciento de las utilidades totales (Meyerson, 2006).

Pero los banqueros se defienden y niegan lo que el público resiente. Un presidente de la Asociación de Banqueros afirmó que las comisiones bancarias en el país eran de las más bajas del mundo<sup>4</sup>. Ello se demostraba, según él, porque el porcentaje de las comisiones en los ingresos de la banca es relativamente bajo en México. Tal comparación puso a México en cuanto a comisiones por debajo de países como España, Francia, Gran Bretaña, y los Estados Unidos. Así, mientras en Estados Unidos las comisiones representaban 43 por ciento de los ingresos bancarios, en México sólo representaban 27 por ciento.

Sin embargo, el argumento del representante de los banqueros no considera un detalle muy importante. Los ingresos distintos de las comisiones de la banca mexicana provienen en gran proporción del gobierno y del IPAB, el sucesor del FOBAPROA, mientras que las comisiones vienen de cargos por servicios bancarios al sector privado. Si el representante de los banqueros hubiera calculado el porcentaje de las comisiones en el ingreso proveniente del sector privado, es decir, excluyendo ingresos provenientes del sector público y del IPAB, seguramente el coeficiente hubiera resultado mayor.

---

<sup>4</sup> En conferencia de prensa del 30 de octubre de 2003, citada ex profeso por el entonces Presidente de la Asociación de Bancos de México, Manuel Medina Mora, en la Ciudad de México.

El punto es que México tiene una banca que sin prestar cantidades significativas al sector productivo (excepto quizá para vivienda y sobre todo para consumo, a tasas de interés en este último caso realmente abusivas), obtiene ganancias sin grandes esfuerzos, con sólo cobrarle al gobierno por créditos que no deben ser evaluados ni monitoreados, y cargar comisiones elevadas a su clientela. En el Cuadro 4 se observa que para consumo, vivienda y gobierno, los montos del crédito como porcentaje del PIB, si bien inferiores a los alcanzados en el punto máximo de la burbuja crediticia (en 1994) propiciada por la ausencia de regulación prudencial en el otorgamiento de créditos, se han recuperado a niveles superiores a los anteriores a la privatización bancaria (1992). Pero el crédito al sector productivo en general sigue en niveles más bajos que los anteriores a la privatización. Durante 1995, el volumen de préstamos a compañías privadas subió en 4 por ciento, mientras los préstamos para el consumo, principalmente a través de tarjetas de crédito, casi se triplicaron.<sup>5</sup>

### C. Líneas Aéreas

A finales de la década de los ochenta, las dos principales líneas aéreas del país fueron privatizadas. Aeroméxico fue privatizada en 1988, Mexicana en 1989. Mediante la privatización, el gobierno esperaba, entre otros resultados, aumentar la competencia y eficiencia de la aviación comercial en el país. Al igual que en el caso de otros sectores, la experiencia en el de las líneas aéreas ilustra fehacientemente la hipótesis principal de este trabajo, en el sentido de que la simple privatización no asegura que aumente la eficiencia, si al mismo tiempo no se aseguran las condiciones para que las empresas privatizadas operen en un entorno de competencia. Aeroméxico fue privatizada como empresa en quiebra. Esto permitió a los nuevos dueños reorganizar a fondo la empresa, redefiniendo las condiciones de trabajo y recortando personal excedente. El número de empleados se redujo de 12 a 6 mil. La privatización de esta aerolínea y su subsiguiente reorganización se reflejaron en un rápido y significativo aumento de su eficiencia. Por ejemplo, las llegadas a tiempo subieron de 75 por ciento en 1988 a 95 por ciento en 1991.

A diferencia de Aeroméxico que fue privatizada como negocio en quiebra en 1988, el año siguiente Mexicana fue privatizada como negocio en marcha, lo que obstaculizó su reestructuración, en comparación con la efectuada en Aeroméxico. También en este caso se registraron aumentos significativos en eficiencia, pero menos importantes que los alcanzados en la otra aerolínea. Se negoció un nuevo contrato laboral pero sólo se pudo reducir la plantilla de 14 a 11 mil trabajadores. Las llegadas a tiempo aumentaron de 73 por ciento en 1989 a 86 por ciento en 1991. A veces los reguladores suelen proteger a las empresas contra la quiebra, afectando así el proceso de competencia. Ello lo han hecho en distintos momentos con las dos líneas aéreas principales del país. La experiencia después de la privatización muestra que esa actitud puede ser contraproducente, no sólo para el mercado, sino para las propias empresas protegidas, las que en esas circunstancias nunca parecen aprender a competir sin un trato deferente que las aisle de la competencia. El que quiebre una empresa no significa necesariamente que desaparezca la oferta respectiva, sino que se reorganiza, a veces de manera más eficiente, como sucedió en su momento con Aeroméxico.

---

<sup>5</sup> “Banks Aggressively Promote Use of Credit Cards in Mexico,” *SourceMex*, 6 abril, 2005.

La privatización tuvo resultados positivos, mientras las empresas aéreas privatizadas compitieron. Pero por lo menos desde 1992 las dos empresas comenzaron a coordinar sus actividades (Hanson, 1993), para finalmente terminar bajo un mismo control accionario, cuando con el beneplácito de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Aeroméxico adquirió el control accionario de Mexicana en 1993. Esto tuvo como consecuencia un aumento de tarifas, especialmente significativo en el caso de rutas en que las dos empresas no enfrentaban competencia de alguna otra aerolínea. Un estudio econométrico del autor muestra cómo los aumentos de la concentración a nivel de ruta explican el aumento de las tarifas que resultó de la concentración, y que fue adicional al que ya se había dado desde que las empresas empezaron a coordinarse (García Alba, 2000). Por ejemplo, al dividir las rutas en aquéllas que enfrentaban más competencia de otras después de la concentración, y las que enfrentaban menos de esa competencia (cada grupo con alrededor de la mitad del total del mercado aéreo doméstico), se encontró que el aumento inmediato de precios en términos reales donde permaneció algo de competencia sólo fue de alrededor de uno por ciento. Mientras que en las que como consecuencia de la concentración entre Aeroméxico y Mexicana, desapareció prácticamente por completo la competencia, el aumento inmediato de precios fue de casi 14 por ciento en términos reales. A nivel total, la oferta de estas empresas de vuelos domésticos se redujo 13 por ciento. Esto era de esperarse. Las concentraciones anticompetitivas tienden a reducir la oferta, pues los agentes con poder de mercado lo que buscan es subir precios, lo que se traduce en una menor demanda.

No obstante lo anterior, o quizá como consecuencia de ello, la situación financiera de las empresas se deterioró substancialmente, hasta caer primero en manos de los bancos acreedores, para luego pasar al gobierno como consecuencia del rescate bancario. Cabe resaltar que en los primeros años de la privatización, la situación financiera de las empresas en su conjunto era mejor que la que se registró después de la concentración entre ambas. Si bien Mexicana enfrentaba problemas financieros debidos en parte a malas decisiones de los nuevos dueños en la adquisición de aviones, la de Aeroméxico era muy favorable, lo que le permitió incursionar en otras empresas, como la desafortunada compra de Aeroperú. En 1995 se creó CINTRA, la controladora de Aeroméxico, de Mexicana y de las subsidiarias de ambas. A través de la operación de CINTRA, la coordinación de las empresas en sus políticas de precios y la división del mercado entre ellas se volvió completa. En la actualidad (por lo menos hasta antes de la nueva privatización de Mexicana) cargan los mismos precios, operan todos sus vuelos como códigos compartidos entre ambas aerolíneas, y comercializan conjuntamente sus boletos. Es aún pronto para saber si esto cambiará sustancialmente como consecuencia de la reciente venta de Mexicana al sector privado en noviembre de 2005.

Los precios suelen variar en el año, por lo que una observación sólo sirve para ilustrar a grandes rasgos la situación de los precios. Con ese propósito, entre el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2005 se solicitaron cotizaciones en las páginas Web de las aerolíneas y en la página “adespegar.com”. Aeroméxico/Mexicana cobraron por el vuelo redondo de México a Veracruz más que por un vuelo de México a Tijuana, en donde enfrentan una mayor competencia, en especial de manera indirecta por parte de vuelos internacionales de México a San Diego, que para muchas personas son sustitutos. En vez de volar de México a Tijuana lo pueden hacer a San Diego y luego trasladarse por tierra a Tijuana. A Veracruz el precio del boleto fue de 4281 pesos y a Tijuana de 3916, no obstante que la distancia a Tijuana es varias veces mayor que a

Veracruz. El vuelo redondo de México a Veracruz por Aerocalifornia, competidora de Aeroméxico/Mexicana es de 3354 pesos, es decir, un 22 por ciento más barato.

A manera de comparación, el vuelo por American Airlines entre Washington y Nueva York cuesta 2482 pesos, es decir, casi la mitad que lo que cobra Mexicana de México a Veracruz, no obstante que la distancia es menor (307 contra 346 kilómetros). En lugares donde no hay competencia los precios son estrafalarios. De México a Ciudad Victoria, AEROMAR, que no es parte de CINTRA, pero que sus boletos son comercializados por Mexicana, cobra 7549 pesos por el vuelo redondo, cuando de México a Nueva-York, es posible adquirir boletos por menos de 400 dólares norteamericanos. En la fecha señalada se obtuvieron las siguientes cotizaciones traducidas a pesos, de México a Nueva York en vuelo redondo: United Airlines, 4190 pesos; US Airways, 4255 pesos; American Airlines, 5065 pesos; y Continental, 5281 pesos. La tarifa correspondiente de Mexicana fue algo mayor: 6500 pesos. Cabe resaltar que los precios de Aeroméxico/Mexicana para los principales destinos doméstico con origen en la Ciudad de México suelen costar alrededor de cinco mil pesos, en vuelo redondo. Es decir sus niveles son comparables al costo de un viaje a Nueva York, cuando la distancia a esa ciudad es de cerca de cinco horas de vuelo, mientras que la mayor parte de los vuelos domésticos no rebasan una distancia de apenas dos horas de vuelo entre origen y destino.

En noviembre de 2005 se licitaron Aeroméxico y Mexicana. La licitación de Aeroméxico se declaró desierta, pero el IPAB piensa licitarla de nuevo en 2006. A insistencia de la Comisión Federal de Competencia, las empresas deberán ser adquiridas por grupos distintos de accionistas, con la idea de promover la competencia entre ambas. Sin embargo, mientras tanto, se propició por parte de la autoridad y la administración de CINTRA, una interrelación estrecha entre la operación de Mexicana y la de Aeroméxico, que pudiera ser difícil romper después de la privatización, como lo es, entre otros factores, la operación de todos los vuelos de ambas aerolíneas como códigos compartidos, junto con la comercialización conjunta de boletos.

Los códigos compartidos son una práctica aceptable que mejora la eficiencia, en la medida que se utilicen para complementar vuelos, para que una aerolínea pueda ofrecer destinos a los que ella, por sí misma, no vuela, desde el punto de origen. Pero cuando se efectúan en rutas en las que las aerolíneas son competidoras directas, se trata de un simple esquema anticompetitivo. De persistir la práctica, las empresas estarán violando la Ley Federal de Competencia, pero probablemente los nuevos dueños arguyan, en su caso, ante los tribunales, que en esas condiciones de interrelación entre ambas aerolíneas las compraron, y que cualquier cambio violaría sus derechos adquiridos. Y si algo ha caracterizado a los tribunales recientemente, es su facilidad para conceder amparos y suspensiones en contra de sanciones por prácticas monopólicas, o en el mejor de los casos para retardar resoluciones importantes.

Un elemento favorable en el proceso de modernización del sector aéreo y que ha moderado los peores efectos de la ausencia de una competencia entre las empresas que, antes de la privatización controlaban cerca del 80 por ciento del mercado, fue la desregulación, aunque todavía incompleta, del mercado aéreo, que ha facilitado la entrada de competidores, los que, aunque con dificultades a veces impuestas por la propia autoridad, poco a poco consolidan su presencia en el mercado. Ante esa situación, la estrategia de mejorar la situación financiera de Mexicana y Aeroméxico, mediante aumentos de precios que, debido a que la competencia de

otras aerolíneas es aún incipiente, les permite su poder de mercado, se ha venido reflejando de manera paulatina pero inexorable, en una pérdida de su participación de mercado.

Según el dirigente de CINTRA, las empresas asociadas han reducido su participación a 60 por ciento (Bibian y Cruz, 2005). Ante los exagerados precios que cargan, lo curioso es que no se haya desplomado aun más esa participación. Probablemente el regulador al favorecer la colusión de las dos principales aerolíneas les hizo sólo un favor de corto plazo, pues a largo plazo el aislarlas de la competencia entre ellas sólo las llevará a seguir perdiendo competitividad ante los nuevos entrantes al mercado. Es de desear que los nuevos dueños comprendan que su éxito a largo plazo depende más de que sepan aumentar la productividad y competitividad de sus negocios, que de conservar la colusión entre las empresas.

#### **D. Ferrocarriles**

Antes de su privatización los ferrocarriles mexicanos sufrían de graves ineficiencias. Tenían una planta laboral excesiva, con un contrato laboral poco flexible que no permitía su accionar productivo. El pasivo laboral acumulado era impagable con los recursos de la empresa. Si bien muchas de las tarifas estaban fuertemente subsidiadas, la demanda por los servicios ferroviarios iba a la baja, por la mala calidad de los mismos. Los robos de mercancía eran frecuentes. Si bien la sustitución del ferrocarril por el auto transporte se ha dado en todos los países por razones tecnológicas, en México alcanzó niveles que sólo se explican por el mal manejo de la empresa y sus problemas laborales acumulados por mucho tiempo. Tan sólo en la década que va de 1985 a 1995, el porcentaje de carga por vía terrestre que fue transportado por el ferrocarril cayó del 20 al 12 por ciento.

Al gobierno la operación de los ferrocarriles le resultaba excesivamente costosa. Entre 1992 y 1996, la empresa paraestatal, que detentaba el monopolio de ese medio de transporte, tuvo en promedio un déficit operativo anual de casi 700 millones de dólares (Estrada, 2004). La reforma de los ferrocarriles se convirtió en una necesidad para el sector público, el que difícilmente podía seguir soportando esa sangría de recursos. Por ese motivo, entre otros, el gobierno mexicano se propuso la privatización de los ferrocarriles. Por las complejidades del sector, entre las que destacaban la organización y la fuerza política del sindicato, el gobierno entendió que los cambios no podían ser inmediatos. Se requería un cuidadoso proceso de negociación, así como el saneamiento de la empresa, que la hiciera atractiva a los posibles compradores. En los dos años siguientes el gobierno alineó tarifas para que reflejaran mejor los costos. En el Cuadro 5 se observa un aumento del precio de los servicios ferroviarios de carga, en términos reales, de 20 por ciento entre diciembre de 1995 y diciembre de 1997, año en el que se concluyó la privatización de las rutas troncales. Pero la medida más importante y más difícil fue la reducción a la mitad del personal de la empresa ferrocarrilera, que costó al gobierno más por indemnizaciones y liquidaciones (37 202 millones de pesos de 2002), que lo que recibió por la venta de los ferrocarriles (34 332 millones de pesos de 2002).

Para la privatización el gobierno consideró dos opciones. Una, la separación estructural entre el manejo de las vías, el que en esta opción se concedería a uno o varios monopolios regionales regulados, para evitar que su condición de monopolistas les permitiera abusar de su poder de mercado; y la libre competencia en la operación de trenes sobre esa vía, tal como se hacía



entonces en algunos países, como Inglaterra, por ejemplo. En la actualidad esta modalidad ha sido adoptada en Europa, más que por razones de competencia, por motivos de integración de la Unión Europea, para facilitar que trenes de un país puedan cruzar por las vías de otro, en un viaje sin costuras. Esta opción fue desechada para México, pues técnicamente significa una gran complejidad reguladora.

La opción adoptada consistió en la separación de las rutas troncales en tres empresas regionales distintas. Esta fue preferida a la de una sola empresa integrada a nivel nacional, para que tres empresas enfrentaran una competencia indirecta, aun cuando no sirvieran a los mismos pares de ciudades (OCDE, 2002). Esta competencia se da de dos maneras, principalmente. Primero, a través de lo que se conoce como *yardstick competition*, y que permite al regulador y a los clientes comparar precios de monopolistas en regiones distintas por servicios similares, lo que les da mejor conocimiento de los costos del proveedor del servicio, y mejores herramientas para la negociación y la regulación, respectivamente (Tirole 1988).

**Cuadro 5**  
**Evolución del Ferrocarril de Carga**

	VAB DEL FC DE CARGA MILES DE PESOS (1993)	% VAB TRANSPORTE TERRESTRE	PRECIO REAL A DICIEMBRE
1985	-	-	145.8
1988	3143106	9.1	138.3
1995	3035571	8.1	105.6
1997	3336460	6.9	125.9
2000	4081383	6.6	109.8
2003	5003819	8.2	100.0
2004	-	-	99.5

VAB = Valor Agregado Bruto

Fuentes: Banxico e INEGI

Segundo, a través de la llamada *competencia por origen*. Por ejemplo si alguien envía carga a Europa, le da lo mismo, en condiciones similares de precio y calidad, sacarla por Altamira que por Veracruz, que están a distancias no muy diferentes desde la Ciudad de México. Así ambas rutas de ferrocarril (México-Veracruz y México-Altamira) compiten, si pertenecen, como es el caso, a distintas empresas. De manera similar, si alguien envía carga de la Ciudad de México al norte de los Estados Unidos, digamos Chicago, le da básicamente lo mismo sacarla por Piedras Negras (o quizá Ciudad Juárez), usando los servicios de una empresa, o por Nuevo Laredo, utilizando los de otra. Gracias a esta competencia, los precios del ferrocarril no han subido, en términos reales, después de la privatización, a pesar de que se efectuó en la forma de monopolios regionales. De hecho, han bajado 3.3 por ciento al año en promedio de 1997 a 2004<sup>6</sup>.

Un aspecto que no ha resultado bien, es el de las rutas interlineales, en las que el recorrido se inicia en la vía de una empresa y cruza o termina en la de otra. No obstante que en la privatización se condicionó a los compradores a que se prestaran mutuamente derechos de paso y

<sup>6</sup> La situación es en este respecto similar a la de la telefonía en México, en que los precios han bajado un poco. Pero una diferencia fundamental entre ambos sectores es el relativo a la tendencia mundial a la baja significativa de los precios de la telefonía, lo que no sucede en el caso del transporte.

de arrastre, no hay manera de que se pongan de acuerdo en tarifas y condiciones de esos servicios. En la medida que las rutas interlineales se volvieran comunes, la competencia aumentaría, lo que no está en el interés de los monopolios regionales, a los que sería difícil justificar ante sus clientes, que rutas más largas que pasan por las que utilizan ellos, pero que terminan o comienzan en otra línea, fueran más baratas. El ferrocarril tiene ventaja sobre el auto transporte en viajes largos, que son justamente los más afectados por la falta de autoridad, que obligue a los operadores a prestarse servicios de interconexión. En los viajes más cortos, predominan las rutas intralineales, pero para esos viajes el auto transporte puede ser una opción eficiente, no así en los viajes largos interlineales. Estrada (2000) estima que los viajes interlineales se redujeron del 24 por ciento del tráfico total en 1995 a la mitad (12 por ciento) en 2002. La distancia media recorrida por ferrocarril se redujo de 717 a 633 kilómetros.

El acortamiento de las distancias cubiertas por ferrocarril, en contra de lo que se esperaba con la modernización de este medio de transporte, no es el único problema. Muchos de los viajes largos por ferrocarril que siguen haciéndose lo hacen por rutas demasiado largas sin cambiar de empresa, en comparación con lo que sería la distancia mediante una ruta interlineal. Así por ejemplo, la mayor parte del mineral de hierro que se transporta de Manzanillo a Monterrey y que representó, en 2002, el once por ciento de la carga total del sistema ferroviario mexicano, se movió por una ruta unitaria (es decir, por las vías de una sola empresa), recorriendo una distancia en vías de 1 826 kilómetros, cuando mediante una ruta interlineal se acortaría esa distancia en 447 kilómetros. Pero ello requeriría que la carga se cambiara a la vía del otro concesionario que tiene el tramo más directo, pero a este último, el concesionario que llega a Manzanillo no le concede derechos de paso en términos razonables. Casos como este hay muchos. Esta ineficiencia no se refleja en las tarifas por kilómetro, sino en la calidad del servicio, pues los clientes tienen que pagar servicios que en principio no requieren, como andar paseando su carga por lugares alejados de la ruta más directa, con la consecuente demora y el encarecimiento de la factura total.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2004) ha señalado que las tarifas ferroviarias en México son, por distancia recorrida, similares a las de los Estados Unidos de Norteamérica. Parecería entonces que no hay aquí una desventaja en competitividad, pero ello sería ignorar los graves problemas de ineficiencia y mala calidad que afectan a nuestro país, y no se reflejan en esas tarifas unitarias por distancia. La operación en manos privadas del ferrocarril parece haber mejorado la operación del transporte, pero la mejora parece poca en términos relativos. Dadas las ineficiencias que aquejaban a la operación de los ferrocarriles cuando eran públicos, casi cualquier arreglo hubiera resultado mejor que la situación anterior. Uno de los objetivos de la reforma del ferrocarril era el recuperar buena parte de la participación que había perdido ante el auto transporte. Pero en términos de toneladas-kilómetro, su participación en el total de la carga terrestre, apenas si subió de 19.6 a 21.7 por ciento entre 1996 y 2003<sup>7</sup>. Otro aspecto a considerar es que los nuevos concesionarios han reducido significativamente las inversiones, lo que retrasará la modernización del servicio. En construcción de nuevas vías, la inversión ha sido nula desde la privatización.

---

<sup>7</sup> Arriba se señaló que en 1995 la participación del ferrocarril en toneladas transportadas era de 12%. En toneladas – kilómetro la participación del ferrocarril es mayor que en toneladas debido a que la carga por ferrocarril viaja en promedio distancias mayores que la carga por auto transporte.

La ganancia inequívoca es por el lado fiscal, pues el gobierno dejó de inyectar cuantiosos recursos a los ferrocarriles. Ahora, en vez de recibir subsidios, las empresas pagan impuestos. La mejora de su rentabilidad, que hace que ahora ya no requieran esos subsidios, se debe fundamentalmente a que se redujo el personal a la mitad, lo que redundó en que la productividad por trabajador aumentara de inmediato al doble. La firma de nuevos contratos laborales, más flexibles que el anterior, permite ahora un mejor uso de los recursos humanos subsistentes. Pero el ajuste laboral y la negociación de los contratos los efectuó el gobierno antes de la privatización, y no son, por tanto, resultado de la participación privada. Más bien, el sector privado condiciona las más de las veces su participación a que el gobierno resuelva los problemas principales de las empresas a ser privatizadas. Si no, no le entran. Los beneficios de una privatización se dan, en alguna medida, por las acciones de saneamiento de las empresas públicas que realiza el gobierno antes de su privatización, y que en principio se darían aun si después no se diera la privatización. Para que esta última se refleje en cambios importantes adicionales en la productividad y la eficiencia, se requiere que el esquema de privatización cuide que se den condiciones adecuadas de competencia o de regulación, en sectores que por sus características así lo requieran.

Un enseñanza que deja la privatización de los ferrocarriles, así como las demás privatizaciones efectuadas en el país, es que es preferible que las condiciones de competencia y acceso estén diseñadas y funcionando antes de la venta de las empresas. De haberse privatizado las líneas ferroviarias con contratos de derecho de paso y arrastre en vigor y operando, especificando tarifas y criterios de modificación, el *status quo* que tomarían en cuenta las Cortes, antes de amparar a los dueños del ferrocarril contra las obligaciones de interconexión, sería distinto. Difícilmente tomarían, en esas circunstancias, decisiones que llevaran a la cancelación de servicios en operación.

En 2002, la Comisión Federal de Competencia impidió la concentración de dos de las líneas troncales (Ferromex y Ferrosur). El haber permitido esa concentración habría trastocado las bases de competencia sobre las que se hizo la privatización. No obstante, en lo que es un reto para la Comisión, las empresas se concentraron en noviembre de 2005. El desenlace de este incidente sentará un precedente importante respecto de la congruencia de las decisiones de la Comisión, y respecto, en caso de que mantenga su decisión inicial, de su capacidad para imponer sus determinaciones.

## **E. Auto Transporte de Carga**

A principios de los noventa, el gobierno efectuó una desregulación importante del auto transporte de carga a nivel federal. Con anterioridad, la regulación obstaculizaba el acceso de nuevos operadores, para proteger a los transportistas establecidos, a cambio muchas veces de apoyos políticos. Los transportistas sólo podían prestar servicios a partir de los puntos de localización de sus bases. Si llevaban mercancía a otro lugar, en la que los derechos los tenía otro grupo, el camión tenía que regresar vacío, pues no podía recoger mercancía en esa otra zona de influencia. Los clientes del transporte público no podían contratar libremente con el transportista de su preferencia, sino que debían aceptar al que por turno les tocaba. Las ineficiencias y la falta de competencia eran la regla que caracterizaba la operación del auto transporte público federal, antes de las mencionadas reformas. Otra reforma fue la desregulación en 1995 de los agentes de

transporte multimodal, quienes no se encuentran regulados en la actualidad, bajo la premisa de que se trata de prestadores comisionados de servicios prestados por otros, y sujetos a las leyes comerciales generales. Para las terminales multimodales sólo se requiere un permiso que compromete a los interesados a prestar sus servicios con un mínimo de calidad.

Como resultado, el sector del auto transporte ha mostrado un crecimiento más acelerado que el del resto de la economía, lo que también ha sido resultado del aumento del comercio exterior, a raíz de la entrada en vigor del TLCAN en 1995. En el Cuadro 6 se muestra que mientras el Valor Agregado Bruto (VAB) total del país se incrementó 44 por ciento en términos reales, entre 1990 y 2003, el VAB del auto transporte de carga lo hizo en 62 por ciento. No obstante este aumento elevado de la demanda por servicios del auto transporte de carga, el precio real de estos servicios se mantuvo bajo, incluso muestra una reducción real de 15 por ciento entre 1990 y 2004. Más recientemente el crecimiento del auto transporte se ha moderado hasta crecer a un ritmo similar al de la economía en su conjunto. Las toneladas transportadas por el auto transporte de carga en 2004 fueron 2.4 por ciento más que las transportadas un año antes. En el periodo enero-junio de 2005, se transportó un tres por ciento más de toneladas por medio del auto transporte de carga, en comparación con el mismo lapso del año previo. Estas tasas son muy similares a la de la actividad económica global del país. Para 2005, el Banco de México espera una tasa de crecimiento del PIB de 2.7 por ciento.

**Cuadro 6**  
**Evolución del Autotransporte de Carga**

	PRECIOS REALES**	VAB DEL SECTOR*	VAB TOTAL DEL PAÍS*
1990	100.0	100.0	100.0
1995	74.1	100.0	107.9
2000	93.1	167.7	140.7
2003	88.7	162.2	143.8
2004	84.6	-	-

\* Índice de Valor Agregado Bruto, base 1990

\*\*Precios del sector entre índice general, base 1990

Fuentes: Banxico e INEGI.

No obstante las reformas, el sector enfrenta problemas importantes, que le impiden contribuir todo lo eficazmente que es posible y deseable, a la productividad del país. En primer lugar, subsisten trabas regulatorias. El transporte privado, el que presta servicio a las propias empresas dueñas de los camiones, no puede prestar el servicio público de transporte (IMCO, 2004). Es decir que cuando la empresa no requiere sus unidades de transporte para su uso propio, éstas no pueden ser utilizadas para mover la carga de otra empresa. Si la empresa envía sus mercancías a centros de distribución alejados, y no requiere nada de las localidades donde se encuentran esos centros de distribución, entonces las unidades deben regresar grandes distancias vacías, con el consecuente desperdicio de capacidad.

El auto transporte en México enfrenta costos sumamente elevados por conceptos tales como gasolina, peajes y tasas de interés. En el caso de la gasolina y de los combustibles automotrices en general, el precio en México suele ser significativamente más alto que en la frontera norte del país, del lado de los Estados Unidos. Por ejemplo, en Texas se puede conseguir a 3.40 pesos el litro de gasolina de bajo octanaje, mientras que en México cuesta 5.58 el litro (datos al 11 de

noviembre de 2005). El argumento de la autoridad hacendaria, que es la que fija el precio de los combustibles que vende PEMEX, el monopolio estatal en la venta de combustibles, es el de que la gasolina en Estados Unidos es demasiado barata en comparación con los precios en Europa. Este argumento es parcial, pues en el caso del gas natural, el precio de referencia que fija la autoridad (también a través de PEMEX), es el de la frontera sur de los Estados Unidos, a pesar de que en otros países del mundo el gas es mucho más barato. Por ejemplo, el precio del gas natural en noviembre de 2005 fue de 8.11 USD dólares por millón de BTU, mientras que en Chile, por ejemplo, era de sólo poco más de la mitad de ese precio.

Las carreteras de cuota en México son de las más caras del mundo. A partir de la primera mitad de los noventa, el gobierno se propuso reducir al mínimo su participación en la propiedad y en la administración de nuevas carreteras de cuota. La medida salió contraproducente. De las 27 carreteras de cuota concesionadas, todas excepto tres tuvieron que ser rescatadas por el gobierno. Los antiguos dueños, con argumentos a los que han hecho eco organismos internacionales, generalmente defensores e impulsores de la privatización a toda costa, argumentan que las garantías concedidas por el gobierno fueron insuficientes o, peor aun, que el gobierno no cumplió con las garantías prometidas (en cuyo caso no se entiende por qué los afectados no hicieron las demandas procedentes ante el poder judicial, el que en los últimos años ha sido muy prolífico en fallos contra el gobierno y a favor de particulares). Pero si los proyectos públicos requieren de amplias garantías para ser negocio, entonces cuál es el objeto de privatizar en primer lugar, si las garantías implican que si hay ganancias éstas sean privadas, y si hay pérdidas que las absorba el gobierno. El impacto del fiasco sigue afectando negativamente. Hoy tenemos carreteras caras y subutilizadas, que terminaron en la esfera de la propiedad estatal. Una deuda pública incurrida para rescatar las carreteras antes privadas y que en la actualidad es de 2.0 por ciento del PIB. Y lo que es peor, un programa carretero insuficiente para atender las necesidades del país, en buena medida como consecuencia del programa privatizador, que dejó en mala situación financiera a las principales empresas constructoras del país, así como una gran desconfianza de las empresas del exterior.

Además, el gobierno persiste en dar preferencias a las empresas nacionales, aunque ello resulte en carreteras más caras, que a la postre afectan al bienestar de todos los mexicanos. Mientras que de 1990 a 1995, la longitud de las carreteras de cuota se incrementó de 1761 a 6308 kilómetros, con una tasa anual de crecimiento de casi 30 por ciento, en los siguientes diez años, esa red carretera sólo se incrementó a 7575 kilómetros, con un crecimiento promedio anual de sólo 1.8 por ciento. En esa misma década, las toneladas-kilómetro transportadas por medio del auto transporte carretero aumentaron 2.4 por ciento en tasa promedio anual. Hace cuatro años un reporte del Banco Mundial señalaba:

El desarrollo de la infraestructura carretera ha sido decepcionante. Más del 45 por ciento de la red carretera se mantiene en condiciones deplorables, en comparación con sólo 20 por ciento en Brasil. El mantenimiento y mejoramiento de los principales corredores federales se rezaga respecto de la demanda, y muchas carreteras federales atraviesan directamente el centro de las ciudades, de esa manera aumentando el congestionamiento y las demoras. Se necesita construir libramientos para mejorar los flujos de tráfico, especialmente los de larga distancia y los relacionados con la actividad económica. El acceso de las carreteras a puertos y cruces fronterizos es inadecuado y la capacidad de los puentes hacia Estados Unidos necesita ser expandida. La red interregional está incompleta, mientras que las redes

carreteras secundaria y rural aún presentan huecos y son a menudo de pésima calidad. Desde 1980 las únicas adiciones significativas son las del programa de carreteras de cuota de alrededor de 6500 kilómetros (Giugale *et al.* 2001).

La situación no ha cambiado significativamente en los últimos años.

Un problema que afecta de manera creciente al sector del auto transporte de carga es el de las regulaciones por parte de los gobiernos estatales y municipales. La desregulación federal ha incrementado el margen de maniobra de las autoridades locales, para intensificar sus propias regulaciones, lo que les permite ejercer en su beneficio el clientelismo y el tráfico de influencias. Estos niveles de autoridad son más proclives que el federal a ceder ante grupos locales que buscan tratos preferenciales. El gobierno federal debe escuchar a unos grupos y a otros, lo que lo hace menos susceptible a la protección de oligopolios locales. La Comisión Federal de Competencia recibió en sus primeros diez años de existencia múltiples demandas en este sentido, las cuales eran generalmente resueltas de manera exitosa a favor del libre comercio interior (es decir, en contra de las barreras al comercio interestatal). Hasta que en 1994, en una infortunada decisión, la Suprema Corte de Justicia decretó que la Comisión Federal de Competencia no tiene atribuciones para inmiscuirse en esas decisiones de los gobiernos locales. Que al involucrar a diversos niveles de autoridad, sólo la Suprema Corte tenía autoridad para conocer de esos casos. El problema es que si la Comisión no tiene la atribución de vigilar que no se erijan barreras al comercio interestatal no obstante que la legislación le concede esa atribución, entonces nadie tiene esta facultad en México, pues la Corte es una instancia de resolución final, y no de investigación y vigilancia.

## **F. Energía**

En México, la producción de energía está, para la mayoría de las actividades del sector, reservada al sector público por mandato constitucional. No obstante, dentro de ese marco restringido se han dado pasos importantes hacia la liberalización del sector. Por ejemplo, el Artículo 27 Constitucional reserva al Estado la generación, el transporte y la distribución de electricidad para el servicio público. Hasta principios de los noventa, este mandato se había aplicado mediante la prohibición de la participación privada en estas actividades.

### **i. Electricidad**

Esto comenzó a cambiar cuando el 23 de diciembre de 1992 fue publicada la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, la que redefinió lo que se entiende por servicio público, y dejó fuera de este concepto el autoabastecimiento, o electricidad que producen las empresas para sí mismas; la cogeneración, que es cuando la electricidad es un subproducto de los procesos industriales propios de las empresas respectivas, y el coabasto, que es cuando varias empresas se ponen de acuerdo entre sí para satisfacer al menos parte de sus demandas de electricidad. La propia legislación estableció límites al monto de electricidad que se podía generar mediante estas figuras, sin que fueran consideradas parte del servicio público constitucionalmente reservado al Estado.

Además de estas figuras, se incluyó otra que merece mención aparte, porque no establece límites, y a través de ella ha aumentado significativamente la participación privada en electricidad, y

también porque han surgido dudas respecto de la constitucionalidad de esta figura, en una controvertida resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se trata de los productores independientes de energía (PIE), que mediante contratos de largo plazo proveen de electricidad a la empresa paraestatal Comisión Federal de Electricidad (CFE). La idea de excluir a los PIE de la definición del servicio público parece razonable, pues no le venden directamente al público sino a la CFE. Ellos la generan no para el servicio público sino para venderle a esta paraestatal, y es ella la que la compra para el servicio público. Pero a algunos ministros de la Corte no les convence el argumento (a cinco de los once).

A partir de 1993, y sobre todo de 1997, con la publicación del nuevo *Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía eléctrica*, la participación del sector privado en la generación de energía eléctrica en el país ha aumentado aceleradamente. En la actualidad la tercera parte de la electricidad generada en México es de procedencia privada. En 2005, se estima que de los aumentos en la generación durante ese año, dos terceras partes provinieron de la oferta privada (véase Cuadro 7). De continuar a este ritmo la expansión de la oferta privada, en menos de dos décadas el sector privado será el principal oferente de ventas de primera mano de electricidad en el país. Los PIE no compiten entre sí ni con la CFE por ganar clientes. En países en que la privatización ha sido a fondo, para las ventas directas de generadores a consumidores de grandes volúmenes, que por lo general son empresas gigantescas o distribuidores de electricidad al menudeo, si se permite esa competencia. En México la competencia se da únicamente durante los procesos de licitación de los contratos de aprovisionamiento de electricidad a la CFE, la que los otorga a los que ofrecen mejores condiciones de abasto.

**Cuadro 7**  
**Generación de Electricidad en GWH**

	TOTAL	PRIVADA	PARTICIPACIÓN PRIVADA (%)
1992	130283	5088	3.9
1996	154157	8605	5.6
2000	204207	12780	6.3
2005	246422	84326	34.2

Fuente: Presidencia de la República (2005).

Quienes insisten en que la privatización debiera proceder de manera más rápida y completa, suponen que así los precios de la electricidad bajarían significativamente, lo cual, sin embargo, podría ser cierto para algunos clientes, pero para otros muchos los precios en vez de bajar subirían si se dejara su determinación al mercado. Según Alberro (2004), en México la electricidad para consumo industrial en 2001 era 13.5 por ciento más cara que el promedio de una canasta de países con recursos naturales abundantes. En 2001 todas las tarifas (residencial, industrial, comercial y servicios) eran inferiores a sus costos en magnitudes mayores a ese porcentaje. Si las tarifas antes de subsidio se redujeran en ese 13.5 por ciento, y al mismo tiempo se eliminara el subsidio, todos los sectores hubieran visto incrementados sus costos de electricidad en ese año de 2001. En especial, las tarifas residenciales que en 2001 sólo cubrían el 38 por ciento de su costo, se hubieran incrementado en más del cien por ciento. Se podría argumentar que la privatización no significaría necesariamente la desaparición de los subsidios. Pero el argumento en sí mismo implica el reconocimiento de que lo que pasara con los precios en

un proceso privatizador más rápido dependería no tanto de la privatización en sí, sino de la decisión de mantener o no los subsidios.

En la actualidad, los precios en México rebasan a los de otros países en porcentajes superiores al señalado arriba. Según un análisis de información proporcionada en el Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox, y en datos de la Administración de la Información de Energía de EE.UU, los precios para la industria son 47.6 por ciento más altos que en Estados Unidos (Vela y Barrientos, 2005). Los precios de la electricidad cambian constantemente en México por consideraciones inconsistentes de política. A veces el gobierno los fija altos para reducir el déficit de sus finanzas, para después subsidiarlos para proteger a los usuarios. La tarifa promedio por kilowatt/hora pasó de 0.63 pesos en 2001, a 1.01 en 2005, con un aumento acumulado de 60.3 por ciento. Asimismo, debe considerarse que independientemente de que mejore la productividad del sector eléctrico mexicano, los costos de generación en Estados Unidos continuarán siendo menores, gracias a su abundancia de carbón, que le resulta más barato que otros combustibles. Pero aun si los precios en México tendieran por obra y gracia de la apertura eléctrica a los de Estados Unidos, al tiempo que se eliminara el subsidio, los precios de la electricidad residencial subirían 15.3 por ciento, que es lo que los hogares norteamericanos pagan por kilowatt/hora por encima de lo que pagan los mexicanos, según el mismo reportaje de *Reforma*.

Los esquemas que involucran una privatización completa conllevan la creación de un mercado puntual de energía, a través de subastas, para que la red en cualquier momento utilice las fuentes más baratas de energía. Esto conlleva riesgos muy elevados para países con debilidades regulatorias y falta de una cultura de competencia. Como el precio de la electricidad lo fija el generador marginal (el que pide el precio más alto entre los más baratos y cuya oferta es necesaria para satisfacer la demanda en tiempo real), los incentivos para la colusión y las prácticas anticompetitivas son elevados. En México esto se complicaría adicionalmente porque los permisos de generación para la producción independiente se han concentrado en unas cuantas empresas muy grandes. Cabe señalar que países exitosos en sus reformas han enfrentado problemas por falta de competencia en la generación. Inglaterra privatizó como duopolio la generación y los precios subieron. Hasta que el regulador fraccionó el duopolio los precios bajaron.

Ante las dificultades regulatorias, diversos países en desarrollo, entre ellos México a pesar de los intentos en contrario, han seguido un esquema intermedio. Entre estos países se encuentran China, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Tailandia, Vietnam, Jordania, Guatemala, Honduras, Belice, Jamaica, Panamá, y la República Dominicana. A los países en desarrollo que han optado por procesos de privatización más moderados no siempre les ha ido peor que a los más audaces. No todos los procesos de privatización completa han sido exitosos (véase Ugaz y Price, 2003). Como concluye Newberry (2001) en su estudio de privatizaciones alrededor del mundo, no hay evidencia de que en el caso de redes integradas verticalmente, el régimen de propiedad tenga un impacto sobre la eficiencia de operación. Por su parte Alberro (2004) concluye que:

Quando el sistema institucional es débil, cuando las autoridades regulatorias no logran ejercer su autoridad, o cuando los temas técnicos se politizan, la creación de un mercado de energía con subastas puede no ser la manera más eficiente de promover la



competencia en la generación. El Estado de California, por ejemplo, sucumbió ante las presiones políticas y no logró implantar un marco regulatorio congruente. En casos como éste, un sistema de licitaciones para adjudicar contratos de compra por parte de una entidad centralizada (semejante al que existe en México con el régimen de PIEs) puede ser el sistema adecuado.

En México habría un problema adicional si se decidiera instaurar un mercado de subastas sin intervenciones. Como resultado de la decisión del gobierno de que la mayor parte de las nuevas plantas generadoras sean privadas, el sector paraestatal se ha quedado con la obligación de asegurar la suficiencia de la oferta por una parte, y con plantas viejas y obsoletas, por la otra. Esto ha redundado en que los costos de generación de electricidad por parte de la CFE se hayan disparado. Según datos de productores de energía, a esta empresa le cuesta el doble de cara la electricidad que genera (1.59 pesos kw/h), que la que le compra a los generadores privados, a un precio de 78 centavos (Vela y Guerrero 2005).

De adoptarse el modelo de subastas, los costos relativamente elevados de la CFE determinarían los precios a pagar a los generadores privados, lo que implicaría un monto elevado de recursos del gobierno y del público a unas cuantas transnacionales. Por todo lo anterior, la única conclusión sensata es que no hay razón para moverse a otro esquema de privatización y desregulación conceptualmente distinto del que se sigue. Lo que no quiere decir que no se puedan hacer cosas muy importantes dentro de este esquema, y que por la discusión ideológica que se ha dado, han sido dejadas de lado.

De las dos empresas que constituyen el sector eléctrico paraestatal, una de ellas es relativamente eficiente (aunque no del todo), la CFE, y una muy ineficiente, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC). Cualquier esquema exitoso de modernización de la electricidad deberá pasar por el saneamiento de las empresas paraestatales, en especial de LyFC (véase Cuadro 8), lo que podría requerir su liquidación. Pero el sindicato de esta última empresa es muy fuerte y está muy politizado. Esfuerzos anteriores de saneamiento han sido abandonados, por lo que quizá se deba buscar otro tipo de medidas, pero que permitan la redefinición de la relación laboral. Incluso la privatización, que por hoy es sueño imposible de algunos, requeriría el saneamiento previo de las empresas, como sucedió en el caso de los ferrocarriles, para que los privados le entren. Insistir en un debate ideológico sólo crea una distracción ante la falta de voluntad o de capacidad para resolver los problemas reales del sector, y que pueden ser atacados dentro de la organización de mercados vigente.

**Cuadro 8**  
**Comparativo de Productividades (Agosto 2005)**

	CFE	LyFC
CAPACIDAD (MW) POR TRABAJADOR	2.25	1.67
PÉRDIDAS DE ENERGÍA EN POR CIENTO	11.05	29.39
INTERRUPCIÓN (MIN/USUARIO AL MES)	35.1	114.0
INCONFORMIDADES POR MIL USUARIOS/MES	3.88	7.86
PLAZO DE CONEXIÓN EN DÍAS	1.24	5.90

Fuente: Presidencia de la República (2005).

## ii. Gas Natural

La reforma de 1995 permitió la participación privada en distribución y transporte de gas natural. Se han otorgado más de 20 permisos de distribución, con exclusividad por 12 años. Esto entorpecerá la competencia, en casos en que algo de competencia indirecta, como la del tipo *yardstick* discutida arriba en el contexto ferroviario, fuera posible. Para cuando los competidores potenciales puedan entrar, las empresas establecidas llevarán una ventaja difícil de superar. De cualquier manera, como se considera que la distribución tiene características de monopolio natural, la actividad está regulada. Por su parte, se han concedido 27 permisos para el transporte de acceso abierto. Sin embargo, PEMEX controla la mayor parte de la infraestructura de transporte, ya sea por sí mismo o en asociación con otra empresa. Ello le ha permitido bloquear la aparición de una competencia vigorosa. Pero no es probable que la competencia tuviera impactos importantes en el precio que pagan los usuarios de este insumo. El gas en México está fijado teniendo como referencia el precio en Texas, donde se origina el grueso de las importaciones y representa por tanto el costo de oportunidad del gas nacional.

Algunos han argumentado que México debiera ser exportador de gas, debido a sus reservas. Y que si tal fuera el caso, al precio de referencia habría que restarle el precio de transporte, en vez de sumárselo, como sucede con las importaciones. Sin embargo, el gas es un bien no renovable, y la decisión de sacarlo ahora o en el futuro rebasa el objetivo de reducir del precio los costos de transporte en el corto plazo. México es parte del mercado de gas de América del Norte. La región es altamente deficitaria en gas. Los precios del insumo pudieran alcanzar en el futuro niveles más altos que el actual, por lo que posponer la extracción de grandes cantidades del recurso, no es necesariamente inconveniente. De cualquier manera, con o sin costos de transporte, el costo de oportunidad del gas en México está y estará fundamentalmente determinado por su nivel de escasez en el mercado norteamericano, no por los costos de transporte.

Ante la escasez reciente del gas natural, agravada por los huracanes registrados en la zona del Golfo de México, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa al Congreso para permitir la extracción privada del gas no asociado. La mayor parte del gas en México se extrae de depósitos de gas con petróleo. Puesto que las reservas probadas de petróleo se han reducido por falta de exploración (a menos de 12 años), y el gas suele en México estar asociado con el petróleo, sería más razonable para el país promover la exploración y explotación de gas asociado. Se lograrían dos objetivos de manera simultánea. De cualquier manera, parece que por promover la privatización, sin duda muy importante, se está dejando de lado una discusión más importante para el país, y es la de la creciente dependencia respecto de un combustible –el gas natural– sumamente escaso en el mercado de ese combustible en que se sitúa el país.

La dependencia se ha visto agravada por la decisión de que los aumentos en la capacidad de generación de electricidad provengan de plantas de gas. Esto resulta de haber decidido que el grueso de esos aumentos los realice el sector privado, pues ese tipo de plantas requieren una inversión menor, a cambio de mayores costos variables. Pero estos últimos se recuperan de inmediato al ir generando electricidad para la CFE. De esa manera, la inversión en electricidad se vuelve muy atractiva para el sector privado, el que difícilmente amarraría recursos cuantiosos en plantas más caras. Apostarle a la privatización implicó apostarle al gas, un insumo en el que no existe ventaja comparativa para el país en cuanto a su uso interno. Además, la CFE proyecta que

en los próximos 20 años, el 80 por ciento de la capacidad adicional de generación provenga del gas. La privatización es buena idea para promover el progreso, pero no debe anteponerse siempre a todo otro propósito.

### 3. REGULACIÓN SECTORIAL Y POLÍTICA DE COMPETENCIA

De la experiencia mexicana se pueden derivar una serie de conclusiones que pudieran ser de utilidad a países que se aprestan a realizar reformas similares. Se requiere, para el éxito de dichas reformas, una regulación sectorial moderna y eficaz, en aquellos casos que por sus características especiales tal regulación sea apropiada (externalidades, asimetrías de información, monopolio natural, economías de red, etc.). Se requiere también de una política de competencia bien diseñada, operativa y operante. En el caso de las experiencias sectoriales aquí reseñadas, del caso mexicano los países que quisieran en sus reformas evitar algunas de las dificultades y problemas enfrentados por México, podrían ponderar algunas de las acciones enumeradas en el Cuadro 9, antes y en el momento de efectuar dichas reformas. En el caso de México, y como se desprende de las discusiones previas, acciones de ese tipo pudieran haber significado resultados mejores de las reformas emprendidas. El tomar esas medidas en su momento, es mejor que regular después. Por ejemplo, si siguiendo la experiencia norteamericana se hubiera optado en México por la separación vertical de las actividades de TELMEX, la necesidad de regulación posterior en condiciones adversas, hubiera sido mucho menor, pues la capacidad de abuso de poder de mercado hubiera sido también mucho menor.

<b>Cuadro 9</b>		
<b>Lecciones de la Experiencia Mexicana</b>		
<b>SECTOR</b>	<b>PROBLEMAS</b>	<b>ACCIONES</b>
1. Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escasa competencia</li> <li>- Precios altos</li> <li>- Baja penetración de los servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Separación estructural</li> <li>- Acceso competitivo de competidores a redes</li> <li>- Regulador independiente</li> </ul>
2. Banca Comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos de rescates</li> <li>- Crédito escaso y caro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación prudencial</li> <li>- Asegurar competencia entre bancos, en especial, prevenir la colusión</li> </ul>
3. Líneas Aéreas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta concentración</li> <li>- Precios elevados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cielos abiertos</li> <li>- Acceso competitivo a</li> </ul>

		<p>facilidades aeroportuarias</p> <p>-Entrada libre a competidores que cumplan con requisitos mínimos de solvencia y capacidad</p>
4. Ferrocarriles	<p>-Fragmentación de rutas interlineales</p> <p>- Escasa inversión</p>	<p>- Incluir en concesiones los contratos detallados de derechos de paso y arrastre</p> <p>- En su caso, antes de la privatización, tener esos contratos operando</p> <p>- Asegurar la competencia intermodal</p>
5. Auto Transporte	<p>- Regulaciones excesivas a nivel local</p> <p>- Costos excesivos</p>	<p>-Sujetar la desregulación federal a convenios de desregulación con gobiernos locales</p> <p>-Evitar el encarecimiento artificial de combustibles y peajes por consideraciones de tipo presupuestal</p>
6. Energía	<p>-Agotamiento de las reservas de combustibles</p> <p>-Altos costos de generación de electricidad</p> <p>-Precio elevado de los combustibles</p>	<p>-No posponer inversiones públicas rentables por motivos presupuestales de corto plazo</p> <p>-Sacar a las empresas públicas del presupuesto y sólo contabilizar los subsidios directos, y no las inversiones autofinanciables</p> <p>-No encarecer artificialmente el precio de los combustibles por motivos presupuestales</p> <p>-Promover la participación privada en la generación de electricidad</p>

		-Cuando resulte rentable, establecer contratos de prestación de servicios entre las empresas públicas y las privadas
--	--	--

Como se ha insistido, parte de los problemas que han aquejado a las reformas mexicanas se relacionan con las dificultades que en la práctica se han enfrentado en la aplicación de la legislación de competencia. Por ejemplo, en el caso de TELMEX se señaló que los tribunales habían exonerado a esa empresa de las sanciones impuestas por la Comisión Federal de Competencia, por la realización de prácticas monopólicas, no porque las hubiera cometido, sino porque según las Cortes, tales prácticas no estaban suficientemente especificadas en la Ley de Competencia. Para hacer frente a este problema en el futuro, la Comisión, a través de las instancias relevantes, promovió reformas a la Ley en que esas prácticas quedan expresamente señaladas como ilegales. Esto deberá ayudar en el futuro a que las empresas no utilicen el “agujero legal” de la Ley anterior para realizar prácticas contrarias a la competencia.

Además, las nuevas reformas a la Ley, publicadas apenas en junio de 2006, incluyen un fortalecimiento de las facultades y de la autonomía de la Comisión. Sin embargo, algunas de estas reformas fueron sorprendentemente impugnadas por la misma Procuraduría General de la República, organismo *de facto* dependiente del Ejecutivo Federal, que a través de su Oficina de Políticas Públicas había apoyado la aprobación de dichas reformas a la Ley por el Congreso. No es posible prever en que terminará este episodio un tanto increíble de *Kramer vs. Kramer*. No es posible entrar en el detalle de todos los aspectos de la Ley reformada. Cabe sin embargo hacer una reflexión de la mayor importancia para países que se apresten a diseñar una Ley de Competencia o, en su caso, a reformar una Ley existente.

La Ley mexicana siempre fue muy alabada por su visión de fondo, por los organismos internacionales, los que incluso la utilizaron como modelo para sus recomendaciones a otros países en desarrollo. Pero en la práctica la Ley no funcionó bien por razones no de fondo, sino de procedimiento. De ahí que se percibiera la necesidad de reformarla trece años después de promulgada originalmente. Sin embargo, la reforma no hace cambios de fondo en la manera en que se aplica la Ley, debido a que no es posible (y quizá tampoco conveniente) descartar los antecedentes operativos de años. Pero esto no es así para países que por primera vez adoptan una legislación de competencia. En este caso, es preciso escoger entre dos opciones institucionales para desahogar procedimientos.

1. El modelo de Fiscalía de Competencia, que desde el principio turna la resolución de los casos al poder judicial. Este modelo sería por ejemplo el que sigue la División Antimonopolios del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y la Fiscalía de Competencia en Chile. Se puede especular que este modelo hubiera evitado muchos de los rezagos en las resoluciones finales de las Cortes en México, mismas que suelen regresar los casos para que sean tramitados de nuevo en la Comisión, por faltas procedimentales en la etapa de desahogo y resolución en esa instancia. Esto ha llevado a

que los casos tarden en resolverse de manera definitiva hasta más de diez años. Lo que en buena medida vuelve nugatoria la Ley. En sentido contrario. Este sistema conlleva el riesgo de que los asuntos de competencia sean resueltos en su fondo por jueces carente de conocimientos en la materia económica. Este riesgo es especialmente fuerte en países en que el Poder Judicial es reacio a la instalación de tribunales especializados, sobre todo en materia de Amparo.

2. La segunda opción general, es la de un órgano resolutorio en la esfera administrativa, y cuyas resoluciones son siempre apelables ante el Poder Judicial. Este es el que sigue México, con éxito limitado, como se señaló arriba, y la Unión Europea. La principal desventaja de este sistema es el de que, como se mencionó antes, las actuaciones de la autoridad en esta etapa pueden en sí mismas ser motivo de apelaciones prolongadas ante el Poder Judicial. Su ventaja es la de que puede propiciar el que al menos una primera resolución, que luego puede encaminar los análisis posteriores del fondo de los asuntos, esté basada en consideraciones técnicas bien fundamentadas. Si esta estructuración institucional para el desahogo de los asuntos en la esfera administrativa es mejor o no que el modelo de la fiscalía, no es algo que pueda determinarse con independencia de las características de las instituciones en los diversos países. Pero ciertamente es algo que en su momento deben ponderar los países que diseñan políticas de competencia.

### **3. REFLEXION FINAL**

La experiencia mexicana es prueba de que la apertura comercial por sí sola no es suficiente para obtener los beneficios posibles del intercambio con el exterior. Mientras subsistan otras ineficiencias, como la de una escasa competencia y una pésima regulación, los productores nacionales no podrán competir en condiciones de igualdad con los del exterior. También, la experiencia mexicana muestra que las reformas estructurales exitosas requieren algo más que la simple privatización. Requieren de un vigoroso impulso a las políticas de competencia, que prevenga y corrija los abusos de poder de mercado, y en su caso una regulación sectorial que asegure el acceso abierto a economías de red y a recursos esenciales. Ello no implica que los países en desarrollo se marginen de las grandes tendencias globales, sino por el contrario, que al hacerlo, lo hagan de manera eficiente. Que no cometan errores como los muy costosos que han cometido México y otros países. Ello puede requerir acompañar las reformas para asegurar su éxito, evitando errores difíciles de corregir luego. En México, más importante que seguir efectuando reformas y privatizaciones, es el corregir las deficiencias y deformaciones de las efectuadas en el pasado reciente.

No se pretende, con estas reflexiones, implicar que los procesos de privatización debieran ser abandonados en países en desarrollo, con infraestructura gubernamental débil para llevar a cabo una regulación eficaz y moderna. Hoy que el mundo camina por la vía de la globalización, y los progresos en la innovación son realizados por grandes empresas transnacionales, ningún país puede encerrarse en sí mismo sin quedar al margen del desarrollo. Lo que se pretende es alertar contra soluciones fáciles pero equivocadas, que hacen difícil corregir el rumbo después. Chile pudo enmendar errores de su primer proceso reformador, en buena medida debido al régimen autoritario que tenía (lo que de ninguna manera lo exonera de los crímenes cometidos). En

cambio México ha quedado paralizado en este aspecto, pues cualquier intento de corregir enfrenta la oposición de los beneficiarios de las privatizaciones, que con grandes recursos, mayores que los de los reguladores sectoriales, se oponen con éxito en los tribunales y mediante la protección de diversas autoridades (captura del regulador), así como a través del lobby legislativo, a cualquier cambio que afecte a sus intereses particulares. El presidente de México acusa a los legisladores de bloquear sus propuestas de reforma. Los diputados se acusan unos a otros de recibir favores de empresas poderosas que desean impedir cambios legales que afectan sus intereses.

De la experiencia mexicana se deriva una importante recomendación, relevante para cualquier proceso reformador, sobre todo en países con sistemas judiciales impredecibles y obsoletos, como en México. La posible oposición de las Cortes a las acciones contempladas en las reformas, debe ser tomada en consideración en su diseño e instrumentación, sobre todo en países con sistemas judiciales arcaicos, y jueces no preparados para la aplicación de reformas modernizadoras, que no quieren escuchar de las interrelaciones de la economía y el derecho. Esta es una lección que puede ser muy útil a países en la etapa de diseño y aplicación de sus respectivas reformas económicas. No digamos para México, que requiere hacer un análisis y revisión de todo lo hecho hasta ahora, si las Cortes se lo permiten, lo que es poco probable. Mejor es prever las cosas para no tener que corregir después en situaciones más difíciles, si no es que francamente imposibles.

## REFERENCIAS

- Alberro, José. 2004. "Apertura, Competencia y Competitividad del Sector Energético: Electricidad y Gas Natural", en Comisión Federal de Competencia, *Competencia económica en México*, México: Editorial Porrúa.
- Barrientos, Alberto y José Manuel López. 2003. "Cobra Telmex las mayores tarifas comerciales y residenciales en AL," *Reforma* (11 marzo).
- Bibian, Cinthya y Lilián Cruz. 2005. "Baja Cintra Resultados," *Reforma* (26 octubre).
- Dewatripont, Mathias y Jean Tirole. 1994. *The prudential regulation of banks*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Estrada, Ernesto. 2004. "Regulación y Competencia en los Ferrocarriles", en Comisión Federal de Competencia", *Competencia económica en México*, México: Editorial Porrúa.
- García Alba Iduñate, Pascual. 2000. "El Índice de Dominancia y el Análisis de Competencia de las Líneas Aéreas, en Ramiro Tovar Landa, *Lecturas en Regulación Económica y Política de Competencia*. México: ITAM-Porrúa.
- Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen (eds.). 2000. *Mexico: A comprehensive development agenda for the new era*, Washington DC: The World Bank.
- Gil Díaz, Francisco y Agustín Carstens. 2000. "Pride and Prejudice: The Economics Profession and Mexico's Financial Crisis", en Sebastián Edwards y Moisés Naím (eds.), *Mexico 1994: Anatomy of an emerging market crash*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hibert, Abel. 2004. "Aspectos Regulatorios para un Mercado en Competencia", en Pascual García Alba, Lucino Gutiérrez y Gabriela Torres, *El nuevo milenio mexicano, Vol. 3: El cambio estructural*, México: Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial EON.
- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad). 2004. *Los retos de la competitividad en México: Una agenda de reformas inmediatas*, México: Centro de Investigación para el Desarrollo.
- Meyerson, Bruce. 2006. "Bank Fees Can Seem Pretty Sneaky," *Associated Press* (6 de febrero).
- Murillo, José Antonio. 2002. "La Banca en México: Privatización, Crisis y Reordenamiento", *Documento de Trabajo*, México: Banco de México.
- Newberry, David. 2001. *Privatization, restructuring and regulation of private utilities*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.



- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2002. *Rail reform in China: Promoting competition*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2005. *Telecommunications Outlook 2005*.
- Osterroth, Martha. 2003. “Baja Telefonía, pero sigue cara” *Reforma* (20 de agosto).
- Presidencia de la República. 2005. *Quinto informe de gobierno: Anexo Estadístico*, México.
- Ramírez Tamayo, Zacarias. 2006. “De qué habla señor Ortiz?” *El Semanario* (30 de marzo-5 de abril).
- Ugaz, Cecilia y Catherine Waddams Price (eds). 2003. *Utility privatization and regulation: A fair deal for consumers*, U. K.: United Nations University, World Institute for Development Economics Research
- Vela, José Angel y Alberto Barrientos. 2005. “Cuesta Luz a IP más que en EU,” *Reforma* (20 de septiembre).
- Vela, José Angel y Roberto Guerrero. 2005. “Genera la IP Luz más Barata que CFE,” *Reforma* (1 de febrero).
- Weintraub, Sydney. 2000. *Financial decision making in Mexico: To bet a nation*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press